

University of Groningen

## **Stillegging onder spanning - Aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming**

Gritter, E.

*Published in:*  
Trema Straftoematingsbulletin

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

### *Citation for published version (APA):*

Gritter, E. (2009). Stillegging onder spanning - Aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming. *Trema Straftoematingsbulletin*, 43-47.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## **Stillegging onder spanning – aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming**

*Mr. E. Gritter\*)*

### **1. Inleiding**

Van een wetgever mag worden verwacht dat hij behoedzaam omgaat met ingrijpende straffen en maatregelen. Het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel zijn hierbij de leidende principes. Over het algemeen kan worden gesteld dat de Nederlandse wetgever prudent omgaat met ons sanctiestelsel. Ons strafrecht kent gemiddeld genomen een fijnmazig, gedifferentieerd sanctiesysteem dat op wettelijk niveau reeds het nodige maatwerk biedt. Een fraai voorbeeld onder vele betreft de bijkomende straf van de ontzetting uit bepaalde rechten (art. 28 e.v. Sr). Die ingrijpende straf is niet algemeen beschikbaar, maar alleen toepasselijk bij daadwerkelijke veroordeling tot ten minste één jaar gevangenisstraf, en bovendien alleen in de bij de wet bepaalde gevallen (zie bijvoorbeeld art. 106 Sr).

Een belangrijke uitzondering op dit chirurgische systeem betreft de huidige status van de ‘stillegging van de onderneming’, een bijzondere straf die met name in het economische strafrecht voorkomt, maar ook daarbuiten – zij het niet als ‘straf’-beschikbaar is. Gezien de huidige toepassingsmogelijkheden van deze wel als ‘zeer ingrijpend’ omschreven sanctie<sup>1</sup> - ook wel met gevoel voor dramatiek de ‘economische doodstraf’<sup>2</sup> genoemd – blijkt de nodige behoedzaamheid van de zijde van de wetgever te ontbreken. Als WED-sanctie is ze niet tot nauwelijks onderworpen aan enige wettelijke differentiatie, hoewel de hoeveelheid economische delicten – en de variatie daarbinnen – welhaast oneindig lijkt. Opmerkelijk is verder dat de diep ingrijpende stillegging in het commune strafrecht - zonder specifieke basis - als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling. Daarmee staat de stillegging, vanuit het perspectief van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit, onder spanning.

In het navolgende zal ik de genoemde spanningsvelden nader in kaart brengen. Dit cumuleert uiteindelijk in een pleidooi voor een brede overdenking van de stillegging als straf.

### **2. De stillegging in de WED**

De Wet op de Economische Delicten trad in 1951 in werking. Volgens de considerans beoogt de WED de doeltreffendheid te bevorderen van en eenheid te brengen in de opsporing, vervolging en berechting van “handelingen, welke schadelijk zijn voor het economische leven”. Het wetgevingsproces, dat kort na de Tweede Wereldoorlog van start was gegaan, werd ingegeven door de noodzaak van ordening en uniformering

---

\*) Universitair docent straf- en strafprocesrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>1</sup> B.F. Keulen, *Economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1995, p. 186 spreekt van een “zeer ingrijpende straf”; F. Hollander, *Wet op de Economische Delicten – Commentaar op de Wet van 22 juni 1950 Staatsblad K 258*, Arnhem: S. Gouda Quint/D. Brouwer & Zoon 1952, p. 58 bezigt dezelfde kwalificatie.

<sup>2</sup> Zie nader de hoofdtekst, paragraaf 2.

van de handhaving van een aantal toentertijd bestaande economische wetten.<sup>3</sup> Men wilde een einde maken aan de chaotische organisatie van de handhaving van het economisch recht, zoals dit in de crisistijd van de jaren dertig was ontstaan en in de oorlogsjaren was uitgebreid. De wensen rechtvaardigden een bijzondere strafwet, omdat het economische delict, gezien zijn aard, vele bijzondere voorzieningen van materieel en formeel recht zou eisen die niet voor opnemings in de commune strafwetgeving (de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering) in aanmerking kwamen.

Een blik op de oorspronkelijke wet leert dat de reikwijdte van de WED in 1951 bescheiden was. Kijkend naar de aard van de door de WED bestreken regelingen blijkt dat de WED met name de handhaving faciliteerde van wetten en besluiten die een min of meer directe ordening beoogden van het concrete, dagelijkse handelsverkeer. De meeste maatregelen blijken namelijk samen te hangen met de 'micro-economische' regulering van de productie, de distributie en de prijzen van goederen als zodanig.<sup>4</sup> Deze sterke *inhoudelijke* samenhang tussen de diverse wetten maakte het mogelijk om tot een overzichtelijk, uniform sanctiesysteem te komen. Dit komt heel duidelijk aan het licht bij de bijkomende straffen (art. 7 WED) en de maatregelen (art. 8 WED); deze soms zeer ingrijpende sancties kunnen ten aanzien van *ieder* economisch delict worden opgelegd, ongeacht het type voorschrift.

Het gegeven dat *ieder* economisch delict op wettelijk niveau in aanmerking komt voor *iedere* in de WED opgenomen bijkomende straf of maatregel wekt geen bevreemding, mits en zolang de onderlinge, inhoudelijke samenhang tussen de delicten groot is. Die grote samenhang was bij de inwerkingtreding van de WED zonder meer aanwezig, zo bleek zojuist. De oorspronkelijke WED-wetgever had, zo mag men aannemen, voldoende overzicht over de diverse in de WED opgenomen wetten en besluiten, zodat de regel dat ieder economisch delict in beginsel vatbaar is voor de oplegging van elke bijkomende straf of maatregel als een *beredeneerde*, weloverwogen keuze moet worden beschouwd (en niet als een toevalligheid). Of een delict in concreto, gezien de omstandigheden waaronder het is begaan, werkelijk in aanmerking komt voor bijvoorbeeld een stillegging of een 'openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak' (art. 7 onder g WED), is vervolgens natuurlijk aan de rechter. Die kan binnen het 'voorgekookte', rationele systeem van de wetgever zijn maatwerk leveren.

De WED is sinds haar inwerkingtreding continu in ontwikkeling. Zo zijn in de loop der jaren vele bijzondere voorzieningen uit de WED gehaald en 'gecommuniseerd', met behoud overigens van genoeg eigenaardigheden om een bijzondere strafwet op het terrein van het economisch recht te handhaven.<sup>5</sup> Een andere in het oog springende ontwikkeling betreft de reikwijdte van de WED. Vergelijking van het huidige werkingsbereik van de wet (zie de artt. 1 en 1a van de WED) met de oorspronkelijke, in 1951, laat zien dat het aantal door de WED bestreken wetten enorm is uitgebreid. Deze 'volumetoename' kan ten dele worden verklaard door het gegeven dat de hoeveelheid regelgeving op het terrein van de economie sinds de inwerkingtreding van de WED gestaag is toegenomen. Niet alleen is de wetgever

---

<sup>3</sup> Zie over de wetgevingsgeschiedenis o.m. E. Gritter, G. Knigge en N.J.M. Kwakman, *De WED op de helling – Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien*, WODC reeks Onderzoek en beleid, nr. 234, BJU 2005, p. 21 e.v.

<sup>4</sup> Uitzonderingen hierop waren enkele macro-economische maatregelen die de Nederlandse deviezenpositie en de geldzuivering betroffen. Zie nader Gritter, Knigge en Kwakman, *o.c.*, p. 29 e.v.

<sup>5</sup> Zie over het proces van communisering o.m. Gritter, Knigge en Kwakman, *o.c.*, p. 177 e.v.

meer gaan regelen, ook de regelgeving zelf werd steeds gedetailleerder.<sup>6</sup> ‘Europa’ is daarbij onmiskenbaar van invloed gebleken. Een andere verklaring voor de toename van het aantal wetten dat via de WED gehandhaafd wordt is dat de wet steeds meer regelgeving is gaan bevatten die niet tot nauwelijks met het oorspronkelijke bereik van de WED te maken heeft.<sup>7</sup> De WED regelde oorspronkelijk de handhaving van wetten en besluiten die met name een ‘handelsrechtelijk’ karakter hadden, zo bleek. De laatste jaren geschiedt de toedeling van wetten aan de WED echter veelvuldig aan de hand van andersoortige ‘criteria’, zoals de geschiktheid van het bijzondere WED-instrumentarium voor de strafrechtelijke handhaving van de op te nemen bepalingen. Te denken valt aan de afwijkende ‘ondernemingssancties’ en de (ruime) WED-opsporingsbevoegdheden. Bovendien blijkt dat de departementale wetgever geneigd is wetten in de WED op te nemen omdat het departement reeds een aantal wetten ‘in de WED’ heeft; de opsporingsinstantie die aan het departement is gelieerd, is in een dergelijk geval reeds vertrouwd met het door de WED geboden instrumentarium, zodat het voor de hand ligt om ook de nieuwe wet via de WED te handhaven.<sup>8</sup> Het is niet zo dat de wetgever met een nieuw voorschrift in de hand telkens expliciet nagaat of de handhaving van dat voorschrift wel gebaat is bij ieder aspect van het WED-arsenaal.<sup>9</sup>

Omdat op basis van pragmatische argumenten voorschriften onder de WED zijn gebracht die veraf staan van het oorspronkelijke bereik van de WED is de *inhoudelijke samenhang* tussen de diverse economische delicten afgenomen. Reeds daarom kan worden gesteld dat het huidige WED-sanctiesysteem, waarin ieder economisch delict voor *elke* bijkomende straf of maatregel in aanmerking kan komen, tegenwoordig te weinig gedifferentieerd is. Ook voor wat betreft de uitbreiding van de WED op het oorspronkelijke toepassingsterrein kan men zich afvragen of het sanctiestelsel nog wel voldoende verfijnd is. Het kan immers zijn dat de WED voorschriften is gaan bevatten die, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van proportionaliteit, nimmer voor een bepaalde bijkomende straf of maatregel in aanmerking behoren te komen.<sup>10</sup>

De ‘vergroving’ die het WED-systeem heden ten dage laat zien, doet zich vooral gevoelen bij een ingrijpende sanctie als de stillegging van de onderneming. De ‘stillegging van de onderneming’ is een in de WED opgenomen bijkomende straf, die ten aanzien van elk economisch delict kan worden opgelegd.<sup>11</sup> Volgens de wet (art. 7 onder c WED) kan de ‘onderneming van de veroordeelde, waarin het economisch delict is begaan’ geheel of gedeeltelijk worden stilgelegd voor een tijd van ten hoogste

<sup>6</sup> Zie Dieter Schaffmeister, *Entwicklung und Begriff des niederländischen Wirtschaftsstrafrechts*, Zwolle/Frankfurt a. M.: W.E.J. Tjeenk Willink/Metzner 1978, p. 154, alsmede M. Wladimiroff, *Niets bijzonders – een beschouwing over de dominantie van het bijzonder strafrecht bij de handhaving van sociaal-economische normen*, inaugurele rede Rijksuniversiteit Utrecht, Deventer: Kluwer 1989, p. 13 e.v.

<sup>7</sup> Zie uitgebreid Gritter, Knigge en Kwakman, *o.c.*, p. 32 e.v. Zie tevens A. Mulder en D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht*, Deventer: Kluwer 2002, p. 2.

<sup>8</sup> Zie onder meer Gritter, Knigge en Kwakman, *o.c.*, p. 35.

<sup>9</sup> Zo werd de Arbeidstijdenwet destijds in de WED opgenomen omdat aldus, vergeleken met andere wetten op het terrein van de arbeidsomstandigheden, eenzelfde aansprakelijkheidsregime ontstond. Zie nader E. Gritter, *Effectiviteit en aansprakelijkheid in het economisch orderingsrecht*, diss. RUG, BJU 2003, p. 309.

<sup>10</sup> Daarbij valt met name te denken aan allerlei administratieve voorschriften. Als voorbeeld onder vele kan dienen het voorschrift dat een rechtspersoon bij vrijwillige publicatie van een samenvatting of een deel van de jaarrekening *geen* accountantsverklaring mag bijvoegen (zie art. 2:395 lid 2 BW jo. art. 1 ten 4e WED).

<sup>11</sup> Zie voor de juridisch-technische aspecten van de stillegging vooral Keulen, *o.c.*, p. 186 e.v.

een jaar.<sup>12</sup> In de toelichting op het oorspronkelijke ontwerp van de WED achtten de ontwerpers van de wet de stillegging “(...) bij uitstek geschikt voor toepassing op die delinquenten, die de mening schijnen toegedaan, dat overtreding van economische voorschriften eigenlijk niets abnormaals is en dat een betrapping daarop behoort tot het gewone bedrijfsrisico, hetwelk zij in hun calculaties kunnen verdisconteren.”<sup>13</sup> In de kamer vond de meerderheid van de vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht de voorgestelde sanctie aanvaardbaar, maar ze plaatste wel enige kanttekeningen. “De rechter zal in ieder geval terdege moeten beseffen, dat stillegging neerkomt op een economische doodstraf, indien zij anders dan voor een korte periode wordt opgelegd. Zulk een doodstraf uitgesproken over een onderneming, waarbij ook anderen dan de veroordeelde betrokken zijn, in het bijzonder arbeiders en afnemers, zal meestal niet te verantwoorden zijn, in het bijzonder niet indien in de toekomst de werkloosheid weer mocht toenemen.”<sup>14</sup> Een alternatief was voorhanden, zo meende de Commissie: de in art. 8 WED neergelegde maatregel ‘onderbewindstelling van de onderneming’.

De ingrijpendheid van de sanctie weerspiegelt zich in de straftoemingspraktijk. De bijkomende straf wordt namelijk, zo blijkt uit de statistieken, sporadisch opgelegd. De volgende tabel drukt over de jaren 1996 – 2007 het percentage opgelegde stilleggingen uit, in relatie tot alle in die jaren opgelegde WED-sancties:<sup>15</sup>

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0,75	0,62	0,55	0,58	0,53	0,63	0,63	0,45	0,17	0,22	0,31	0,49

Onderzoek heeft laten zien, dat de stillegging vooral in beeld komt als sprake is van hardnekkige recidive. Daarnaast vervult ze een functie als stok achter de deur: diverse economische strafrechters laten bij veroordeling niet na de betrokkene te wijzen op de *mogelijke* ingrijpende consequenties van het strafbare gedrag, teneinde een zekere afschrikking te bewerkstelligen.<sup>16</sup>

Het kleine aantal opleggingen relativeert de spanningen waaraan de stillegging blootstaat. Dankzij de voorzichtige, zorgvuldige toepassing van de stillegging toont de strafrechter zich in ieder geval van zijn beste kant. Ook het openbaar ministerie besteedt in diverse strafvorderingsrichtlijnen aandacht aan de stillegging, hoewel niet uitgebreid.<sup>17</sup> Een en ander laat onverlet dat het de taak van de *wetgever* is om een ingrijpende straf als de stillegging nader en verfijnder te normeren.

<sup>12</sup> Zie over de vraag of de stillegging in een concreet geval langer kan duren in verband met samenloop nader Keulen, *o.c.*, p. 191.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 1947-1948, 603, nr. 3, p. 16.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1947-1948, 603, nr. 4, p. 36.

<sup>15</sup> De tabel laat voor wat betreft 1999 bijvoorbeeld zien, dat het aantal opgelegde stilleggingen dat jaar 0,58% van het totaal aantal opgelegde WED-sancties bedraagt. De onderliggende cijfers (het aantal sancties opgelegd op grond van de WED en het aantal op grond van de WED opgelegde stilleggingen) zijn ontleend aan het CBS (<http://www.cbs.nl>). Volgens de door het CBS gegeven toelichting op de strafmodaliteit gaat het steeds om stilleggingen die onder voorwaarden zijn opgelegd. Hoewel de indruk bestaat dat de stillegging in veel gevallen ook inderdaad voorwaardelijk wordt opgelegd, komt onvoorwaardelijke stillegging eveneens voor (zie bijvoorbeeld Rechtbank Breda 21 april 2006, LJN AW 2805). Mij is onduidelijk of de onvoorwaardelijke variant niettemin in de statistieken is opgenomen.

<sup>16</sup> Zie over deze praktische aspecten van de stillegging Gritter, Knigge en Kwakman, *o.c.*, p. 57 en 58.

<sup>17</sup> Bovendien moet bedacht worden dat slechts een klein deel van de WED-voorschriften door dergelijke richtlijnen is gedekt. Voorbeelden van richtlijnen waarin de stillegging figureert zijn de Richtlijn voor strafvordering arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Richtlijn voor strafvordering arbeidstijdenwet (zie nader <http://www.openbaarministerie.nl>). In de ‘Oriëntatiepunten straftoemeting

### 3. De stillegging als bijzondere voorwaarde

Een gehele of gedeeltelijke stillegging van een onderneming blijkt ook te kunnen worden bereikt door haar als *bijzondere voorwaarde* op te leggen bij een voorwaardelijke strafoplegging (art. 14c lid 2 onder 5<sup>e</sup> Sv). Daardoor is de stillegging ook in het commune strafrecht algemeen beschikbaar, uiteraard voorzover aan de vereisten van een voorwaardelijke veroordeling is voldaan.<sup>18</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat de Hoge Raad de oplegging van de stillegging als bijzondere voorwaarde niet principieel bezwaarlijk vindt. In HR 25 september 2001, NJ 2001, 637 stond een veehouder centraal die door het gerechtshof te Arnhem was veroordeeld wegens het ‘als houder van een dier aan dat dier de nodige verzorging onthouden, meermalen gepleegd’ (art. 37 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, een niet-economisch delict). De betrokkene werd onder meer veroordeeld tot twee maanden gevangenisstraf voorwaardelijk, met een proeftijd van twee jaar, met als bijzondere voorwaarde ‘dat de veroordeelde gedurende de proeftijd op geen enkele wijze ten behoeve van enige bedrijfsuitoefening dieren zal houden’. Het eerste cassatiemiddel klaagde over het disproportionele karakter van de strafoplegging. “Door Van S. als straf de bijzondere voorwaarde als hierboven genoemd op te leggen, brengt [dat, *EG*] met zich mee dat hij in wezen helemaal geen boerenbedrijf meer zal kunnen uitoefenen, omdat de lasten van het boerenbedrijf gedurende de proeftijd wel doorlopen, waar tegenover geen inkomsten zullen staan.” De Hoge Raad toonde zich niet onder de indruk van het middel. Hij overwoog:

“Deze voorwaarde moet in het onderhavige geval als toelaatbaar worden aangemerkt, in aanmerking genomen dat het Hof heeft vastgesteld dat de verdachte in het verleden reeds meermalen ter zake van soortgelijke feiten als thans bewezenverklaard is veroordeeld en dat hij voortdurend is teruggevallen in het onthouden van de noodzakelijke verzorging aan de door hem gehouden dieren. Daaraan doet niet af de namens de verdachte ter terechtzitting in hoger beroep aangevoerde omstandigheid dat het stellen van de onderhavige voorwaarde tot gevolg zal hebben dat hij zal moeten ophouden met zijn bedrijf (...).”

Onder omstandigheden is het in de commune strafwetgeving dus mogelijk om een stillegging van de onderneming te bereiken, ook al is de stillegging als zodanig niet beschikbaar als (bijkomende) straf.<sup>19</sup> Reeds geruime tijd terug heeft de Hoge Raad geoordeeld dat in zijn algemeenheid niet als juist kan worden aanvaard de opvatting ‘dat een bijzondere voorwaarde waarvan de naleving het effect heeft van een door de wetgever als straf bestempeld ingrijpen - ook al betreft die bijzondere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde - niet toelaatbaar is indien de naleving van zodanige

---

en LOVS-afspraken’ (bijgewerkt op 20 juni 2008) komt de WED evenwel niet voor (zie nader <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/9C0596E0-897C-4238-AC7A-DA1378F9952C/0/OrientatiepuntenenafsprakenLOVS.pdf>).

<sup>18</sup> In het economisch strafrecht kan de stillegging als zodanig voorwaardelijk worden opgelegd. Aannemelijk lijkt dat de stillegging in geval van een economisch delict niet als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling mag worden opgelegd, daar de wetgever de stillegging in de WED reeds uitdrukkelijk als bijkomende straf heeft aangemerkt. In kennelijk gelijke zin, met betrekking tot de ontzegging van de rijbevoegdheid: T.J. Noyon, G.E. Langemijer en J. R Emmelink, *Het Wetboek van Strafrecht*, zevende druk voortgezet door J.W. Fokkens en A.J. Machielse, Deventer: Kluwer (losbl.), aant. 7.5 op art. 14c (J.W. Fokkens).

<sup>19</sup> “Soms toont de bijzondere voorwaarde sterke trekken van een bijkomende straf. De Hoge Raad is bij de afbakening niet erg streng (...),” aldus P.C. Vegter en P.M. Schuyt onder verwijzing naar het in de tekst besproken arrest van de Hoge Raad (zie C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer (red.), *Tekst en Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006, aant. 7 op art. 14c Sr).

voorwaarde neerkomt op het ondergaan van een in de wet niet voorziene variant op die straf.<sup>20</sup> Niettemin kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de oplegging van een stillegging als bijzondere voorwaarde. De ingrijpendheid van de stillegging – het stilleggen van een bedrijf gedurende een proeftijd van twee jaar zal consequenties hebben – maakt dat er veel voor te zeggen is de voorwaarde uitdrukkelijk in de wet op te nemen. Op deze wijze zal de voorzienbaarheid van de sanctieoplegging verbeterd worden, en de rechtszekerheid toenemen. Door de stillegging in de wet te expliciteren, kan ze bovendien nader in de wet worden genormeerd. Inspiratie kan in dit verband worden opgedaan bij art. 10 WED, waarin is geregeld dat de economische strafrechter, bijvoorbeeld bij de oplegging van een stillegging, nadere voorzieningen kan treffen.

In de voorstellen van de Commissie Vrijheidsbeperking komt de codificatie van de stillegging niet voor.<sup>21</sup> In het rapport van de Commissie wordt voorgesteld om een vijftiental bijzondere voorwaarden in de wet op te nemen, te weten veertien specifieke en één restcategorie: de in het huidige recht in art. 14c lid 2 onder 5<sup>e</sup> Sr opgenomen ‘andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’. Bijzondere voorwaarden die rechtstreeks de stillegging van een bedrijf kunnen bewerkstelligen zullen volgens de voorstellen onder de restcategorie gaan vallen.<sup>22</sup> De Commissie verscherpt echter de normering van deze categorie. Door het voorgestelde grotere aandeel van de specifiek wettelijk geregelde voorwaarden meent de Commissie namelijk dat de rechterlijke armslag in de restcategorie – vergeleken met het huidige recht – afneemt. “In het kader van de restcategorie mogen alleen zeer weinig ingrijpende interventies worden toegepast,” aldus de Commissie. “Dit uitgangspunt past in de noodzaak de straftoemeting verdergaand te normeren: een terughoudende strafrechtstoepassing dwingt tot een bewuste – zo men wil zuinige – toepassing van de voorwaardelijke veroordeling. Doordat de andere genoemde voorwaarden nader zijn omlijnd, is de ruimte van de rechter bij deze restvoorwaarde immers kleiner.”<sup>23</sup> Volgens de Commissie mag de restcategorie “(...) niet worden benut om grenzen en beperkingen te ontgaan die de wet aan sancties heeft verbonden.”<sup>24</sup> Daarmee vraagt de Commissie aandacht voor voorwaarden, die kenmerken vertonen van wettelijk geregelde (bijkomende) straffen. Als de verdachte bezwaren maakt tegen dergelijke voorwaarden, dreigt al gauw het gevaar van disproportionaliteit als ze toch worden opgelegd, aldus de Commissie. Anders ligt dit volgens de Commissie als de verdachte instemt met de voorwaarde, bijvoorbeeld door vrijwillig aan te bieden zijn bedrijf stil te leggen. Afgezien hiervan creëert de rechter volgens de Commissie in het algemeen een keuzemoment als hij overgaat tot een voorwaardelijke veroordeling; de veroordeelde kan er voor kiezen om de bijzondere voorwaarde niet na te leven, en in plaats daarvan de voorwaardelijk opgelegde straf te ondergaan. Als bezwaar kan hiertegen worden aangevoerd dat het al snel ‘kiezen uit twee kwaden’ wordt zodra de bijzondere voorwaarde, zoals bij de stillegging, kenmerken vertoont van een ingrijpende bijkomende straf. Wil de rechter trachten het gedrag van de veroordeelde daadwerkelijk te beïnvloeden, dan zal de betrokkene voor

---

<sup>20</sup> HR 13 november 1979, NJ 1980, 107. Zie nader over dit arrest Noyon-Langemeijer-Remmelink, *o.c.*, aant. 7 op art. 14c Sr (J.W. Fokkens).

<sup>21</sup> Commissie Vrijheidsbeperking, *Vrijheidsbeperking door voorwaarden – De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling*, Ministerie van Justitie/SDU 2003.

<sup>22</sup> In de voorstellen van de Commissie worden voorwaarden die kunnen leiden tot stillegging overigens afgezet tegen art. 28 Sr. Dat maakt voor het betoog evenwel niet uit.

<sup>23</sup> Commissie Vrijheidsbeperking, *o.c.*, p. 65.

<sup>24</sup> Commissie Vrijheidsbeperking, *o.c.*, p. 66.

een aantrekkelijke keuze moeten worden geplaatst. Het is de vraag of dat met de stillegging als bijzondere voorwaarde ooit kan lukken.

Aangezien de stillegging voor een veroordeelde een weinig aantrekkelijke keuze is, is het wellicht aan te raden haar in het commune strafrecht niet als bijzondere voorwaarde te codificeren, maar als bijkomende straf. Dat zou ook meer in lijn zijn met de ingrijpendheid van deze sanctie, en met het doel dat met de stillegging kan worden bereikt. Een erkenning van de stillegging als bijkomende straf biedt bovendien transparantie, en mogelijk zelfs inspiratie. Denkbaar is namelijk dat de stillegging een geschikt instrument zal zijn bij de handhaving van bepaalde niet-economische delicten die in bedrijfsverband worden begaan. Te denken valt onder meer aan bepaalde fiscale delicten, de vermogensdelicten en de commune milieudelicten (de artt. 173a en 173b Sr). Ook bij bedrijfsmatig handelen in strijd met de Opiumwet is de stillegging denkbaar. De Opiumwet geeft in art. 12 nu reeds de mogelijkheid een 'afroomboete' op te leggen, die duidelijk de trekken vertoont van de afroomboete uit de WED (art. 6 lid 1, laatste volzin WED).

#### **4. Naar een brede overdenking van de stillegging**

De stillegging van de onderneming staat onder spanning; in het economisch strafrecht kan ze als bijkomende straf ongedifferentieerd worden opgelegd, en in het commune strafrecht ontbreekt een specifieke wettelijke basis om haar als bijzondere voorwaarde te betrekken in een voorwaardelijke strafoplegging. Het verdient aanbeveling de stillegging eens goed tegen het licht te houden. In het economisch strafrecht dient te worden nagegaan of de stillegging werkelijk bij ieder economisch delict als bijkomende straf in aanmerking behoort te komen. Nadere differentiatie ligt in de rede, en kan eenvoudig worden bewerkstelligd. Een zinvolle differentiatie kan mogelijk al worden bereikt door deze bijkomende straf te reserveren voor (het herhaaldelijk begaan van) economische *misdriven*, of het herhaaldelijk begaan van relatief 'ernstige' overtredingen.<sup>25</sup> Het ongedifferentieerd kunnen opleggen van een (voorwaardelijke) stillegging bij het overtreden van administratieve voorschriften ligt in ieder geval minder voor de hand. In het commune recht zou een codificatie als bijzondere voorwaarde niet misstaan, maar verdedigbaar is dat de stillegging in het commune strafrecht uiteindelijk de status van bijkomende straf moet krijgen. In dat geval dienen nieuwe mogelijkheden zich aan; voorstelbaar is dat de stillegging goede diensten kan bewijzen in het niet-economische strafrecht, bijvoorbeeld bij bepaalde fiscale delicten, de commune milieudelicten en bepaalde vermogensdelicten.<sup>26</sup> Welke mogelijkheden zich ook aandienen, één ding staat vast: de wetgever is aan zet om de stillegging van een wettelijke basis te voorzien, die voldoet aan eisen van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit.

---

<sup>25</sup> Zie voor een verdergaande differentiatie de voorstellen van Gritter, Knigge en Kwakman (*o.c.*, p. 187 e.v.). Zie voor het kabinetsstandpunt daaromtrent TK 2006-2007, 30800 VI, nr. 90, p. 2 e.v.

<sup>26</sup> Zie Gritter, Knigge en Kwakman, *o.c.*, p. 50.